Universitat Rovira i Virgili

Autonomia universitària i sistema de governança

Francesc Xavier Grau Vidal

GENER DE 2013

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Contingut

1. Antecedents .4

2. Funció del sistema de governança .6

3. Elements de la governança .10

a) Dimensió econòmica .10

I. Extensió i tipus de finançament públic .10

II. Capacitat per mantenir romanents, demanar préstecs i fer adquisicions i vendes .11

III. Capacitat per establir les taxes a estudiants nacionals/estrangers .14

b) Dimensió organitzacional .14

I. Selecció (i destitució) del responsable executiu .15

II. Capacitat de creació d'estructures pròpies .15

c) Dimensió acadèmica .16

I. Capacitat d'introduir (i extingir) titulacions .17

II. Capacitat de decidir sobre els continguts curriculars .18

III. Capacitat de decidir sobre el nombre d'estudiants i de seleccionar-los .18

IV. Capacitat de seleccionar mecanismes d'assegurament de la qualitat i agències d'avaluació/acreditació .19

d) Dimensió de personal .19

I. Personal docent i investigador .20

II. Capacitat de decidir en processos de selecció de PDI. Capacitat de decidir salaris. Capacitat d'acomiadar personal. Capacitat de decidir en la promoció professional .22

III. Personal d'administració i serveis .23

Conclusions .25

Autonomia financera .25

Autonomia organitzacional .25

Autonomia acadèmica .26

Autonomia de personal .26

Autonomia universitària i sistema de governança

Francesc Xavier Grau Vidal
Rector de la Universitat Rovira i Virgili

Resum

El present document pretén exposar les propostes de l'autor sobre la reforma del model de governança a partir d'una aproximació holística i funcional. El punt de partida per a un disseny d'un sistema de governança hauria de ser la identificació de la funció que ha d'acomplir, que remet a la consideració del perquè de la definició de l'autonomia universitària. La institució universitària ha de garantir, pel bé de la societat, que la seva actuació en generar i transmetre coneixement no respon a interessos grupals de cap tipus. Constitueix un servei públic que ha d'actuar amb autonomia, i aquesta actuació inclou tots els mecanismes de presa de decisió, tot el sistema de governança que, des d'aquesta perspectiva, es configura com el garant de la prestació del servei públic d'educació superior i recerca amb la màxima eficiència, alhora que lliure de la influència d'interessos polítics, econòmics o religiosos.

A partir de les conclusions de l'estudi *University Autonomy in Europe II. The Scorecard* i de la situació actual del sistema universitari, de recerca i innovació de Catalunya, l'autor proposa un conjunt concret d'elements de governança que cobreixen totes les dimensions de l'autonomia universitària. L'estudi fa referència explícita al sistema universitari de Catalunya, però les conclusions i el seu fonament tenen una aplicabilitat més general.

1. Antecedents

Malgrat totes les dificultats, l'heterogeneïtat europea, els diferents ritmes i els possibles endarreriments, la construcció de l'Europa del coneixement tira endavant. De fa anys, la combinació dels acords de Bolonya i Lisboa, i més recentment l'estratègia 2020, han situat les universitats europees en el centre de la construcció d'aquesta Europa del coneixement i, per tant, en totes les agendes polítiques, també a Catalunya, siguin d'àmbit local, regional o nacional. L'acord i l'ambició col·lectiva d'esdevenir l'economia més dinàmica i competitiva del món, basada en el coneixement, ha posat en moviment el vell continent i són molts els països que, abans de la forta crisi actual, ja havien pres mesures per assolir els objectius concretats en dos indicadors clau: 2% del PIB d'inversió en educació superior i 3% del PIB d'inversió global en recerca i desenvolupament. Ja en el marc de la crisi, l'estratègia 2020 manté els objectius i l'aposta pel coneixement com a base per a un creixement intel·ligent, sostenible i integrador.

La modernització de les universitats d'Europa, que implica les seves tres missions enllaçades d'educació, investigació i innovació, ha estat reconeguda no només com a condició bàsica per a l'èxit de l'Estratègia de Lisboa i de l'Estratègia 2020, que l'actualitza, sinó també com a part d'un moviment més ampli cap a una economia basada en el coneixement cada vegada més global. La Comissió Europea ha expressat, en aquest sentit, un conjunt de recomanacions a tots els països membres:

1. Eliminar les barreres al voltant de les universitats a Europa.
2. Assegurar unes veritables autonomia, responsabilitat i rendició de comptes de les universitats.
3. Proporcionar incentius per a l'establiment de partenariats estructurats amb l'empresa.
4. Proporcionar l'adequada combinació de coneixements, habilitats i competències necessària per al mercat laboral.
5. Reduir les diferències en finançament i aconseguir que aquest sigui més efectiu en recerca i docència.
6. Incrementar la interdisciplinarietat i la transdisciplinarietat.
7. Posar en valor el coneixement a través de la interacció amb la societat.
8. Reconèixer i recompensar l'excel·lència al més alt nivell.
9. Fer que l'espai europeu d'educació superior (EEES) i l'espai europeu de recerca (EER) siguin més visibles i atractius al món.

Aquestes recomanacions defineixen per a tots els països de la Unió Europea tot un programa de treball i s'alineen perfectament amb les preocupacions manifestades reiteradament per la universitat catalana, i particularment per l'ACUP, mitjançant la discussió i elaboració d'un llibre blanc[1] i una sèrie d'articles publicats en mitjans de comunicació.

Potser no com a estat membre, però sí com a país que, integrat en la Unió Europea, vol desenvolupar una política científica pròpia com una de les bases més importants sobre les quals mantenir la identitat, Catalunya ha de definir la seva manera de portar a terme aquest guió comú a tot Europa.

La Unió Europea insisteix molt en una qüestió cabdal: l'autonomia universitària i la responsabilitat i rendició de comptes. Per això convida els estats membres a orientar els seus sistemes universitaris mitjançant un marc de regles generals (objectius de política científica) i uns mecanismes de finançament, i a traspassar a les universitats la plena responsabilitat institucional davant la societat en general. Aquesta plena responsabilitat real requereix que les universitats superin la fragmentació en centres, departaments, grups i unitats administratives i dirigeixin els seus esforços col·lectivament cap a prioritats institucionals per a la recerca, l'ensenyament i els serveis. En aquesta necessitat rau la veritable justificació d'una reforma de l'actual sistema de governança.

Mentre que les recomanacions de la Comissió són clares, quin és el marge d'actuació que Catalunya té en aquesta matèria? El trinomi autonomia-governança-rendició de comptes és, potser, la

1. *Llibre Blanc de la Universitat de Catalunya.* Associació Catalana d'Universitats Públiques. 2008.

qüestió nuclear. El sistema universitari està efectivament en tensió per moltes causes; però, en primer lloc, pel procés de modernització i homologació internacional que experimenta en tots els seus àmbits d'activitat, mercès al profund coneixement que es té des de les institucions de quins són els estàndards internacionals que pot i ha d'assolir la nostra universitat, unit a la voluntat de la comunitat universitària de no ocupar un lloc secundari en l'EEES i l'EER. Aquest procés es duu a terme en un context de rigidesa legal, d'anquilosament estructural i d'un finançament que fins i tot quan creixia ho feia a un ritme inferior al de les necessitats de convergència però que ara, a més, està en nivells insosteniblement baixos.

La tensió del sistema s'alimenta per una relació amb els governs no prou ben definida. Com posava ja fa uns anys de manifest un estudi del professor Terence Karran,[2] de la Universitat de Lincoln, publicat el 2007 a *Higher Education Policy*, Espanya forma part del petit grup de països, juntament amb Finlàndia, Eslovènia, Txèquia i Hongria, amb una legislació universitària més protectora de l'anomenada llibertat acadèmica. Per contra, també és dels països en els quals els governs limiten més l'anomenada autonomia institucional, on es produeixen totes les intervencions governamentals possibles: els governs participen directament en les agències d'assegurament de la qualitat, defineixen com s'estructura i es governa la institució, estableixen condicions de contractació de professorat, decideixen nivells salarials i, potser la intervenció més determinant, regulen la programació de titulacions. No és difícil relacionar un extrem amb l'altre: reconeguda per tothom la importància del sistema universitari i de recerca en l'assoliment dels objectius estratègics del país, resulta comprensible que els governs vulguin assegurar el bon funcionament de les universitats. Però la via escollida a Espanya (i a Catalunya) no ha estat la recomanada d'incrementar els nivells d'autonomia institucional, reformant els sistemes de governança, reforçant el caràcter institucional de les universitats i alhora habilitant el subtil i complex entramat d'establiment d'objectius, mecanismes de rendició de comptes i finançament públic, sinó la de mantenir l'estructura i el sistema de govern clàssics i, davant la desconfiança que aquest sistema genera, retallar l'autonomia institucional en tots els aspectes que han convingut.

Com recomana la Unió Europea, l'EEES i l'EER requereixen universitats autònomes, competitives i responsables de la seva missió al país. Davant la gran responsabilitat i el volum de recursos públics que es posen en mans de les universitats, tots els governs seran recelosos d'una institució amb la possibilitat d'actuar tan independentment i alhora amb mecanismes de govern que dilueixen la responsabilitat institucional. Per això cal modificar els sistemes de govern a la universitat i, alhora, incrementar l'autonomia de la institució, tendint a la seva avaluació periòdica i a l'acreditació; a més, cal acompanyar-ho d'un veritable contracte programa amb el govern que lligui l'aportació de recursos públics amb l'acompliment de les missions que el país encomana a cadascuna de les universitats i al conjunt del sistema de forma global.

El text precedent, tret de molt lleugeres actualitzacions com les mencions a l'Estratègia 2020 i al finançament actual, és un extracte del discurs que l'autor va fer com a rector amfitrió a l'acte d'inauguració de curs del sistema universitari que tingué lloc a Tarragona el 14 de setembre de 2007. Més de cinc anys després és perfectament vigent i el sistema de govern de les universitats catalanes no ha experimentat encara cap modificació.

S'han dut a terme, això sí, no pocs treballs i estudis de comissions específiques, a més de recurrents manifestacions públiques des de diferents instàncies. El 2011 el Ministeri d'Educació va encarregar a una comissió internacional, presidida pel professor Rolf Tarrach, l'informe "Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana", amb un capítol dedicat a la reforma de la governança. Més endavant, en el tercer trimestre de 2011, va constituir una comissió amb representants del mateix ministeri, de la CRUE, de les comunitats autònomes i dels estudiants, que es va arribar a reunir en tres ocasions abans del canvi de govern arran de les eleccions generals de novembre de 2011. El nou govern entrant va decidir nomenar una nova comissió d'experts, les

2. Karran, Terence (2007). "Academic Freedom in Europe: A Preliminary Comparative Analysis", *Higher Education Policy,* 20, 289–313.

conclusions de la qual encara no es coneixen. Per la seva banda, el govern català també va iniciar a finals de 2011 un procés de discussió, creant una comissió que "té com a objectiu l'estudi i la proposta de models, iniciatives i actuacions per a la millora de la governança de les universitats públiques i, en tot allò que correspongui, del propi sistema universitari de Catalunya. L'estudi es farà d'acord amb els informes que presenti una ponència, constituïda per experts designats pel president de la Comissió, en funció de la seva trajectòria professional i acadèmica, i pel seu especial coneixement de la matèria". Al cap d'un any, la ponència ha elaborat un document provisional que ha de ser encara acabat de debatre per l'esmentada comissió, amb participació d'estudiants, sindicats, representants polítics, govern i universitats.

És evident que no es tracta d'una qüestió senzilla, ans al contrari. El mateix terme *governança* és elusiu: pot ser molt més que un sistema de govern si es té en compte el sistema de presa de decisions, de seguiment i de rendició de comptes de tot el conjunt acoblat d'agents implicats en les funcions d'educació superior universitària, recerca i transferència de coneixement i innovació. Sigui com sigui, no disposem d'una bona definició, o prou compartida, del sistema de governança universitària que desitgem i, ara per ara, l'atenció s'ha centrat en qüestions importants però molt estretes d'aquest sistema: la participació directa de la societat en la presa de decisions o els mecanismes d'elecció o designació de rector/a.

2. Funció del sistema de governança

El present document pretén exposar les propostes de l'autor sobre la reforma del model de governança a partir d'una aproximació holística i funcional, que troba a faltar en els documents esmentats abans. El punt de partida per dissenyar un sistema de governança ha de ser la identificació de la funció que ha d'acomplir. I això remet a una consideració fonamental: el perquè de la definició de l'autonomia universitària.

El principi d'autonomia universitària, que reconeix, per exemple, la Constitució espanyola, és objecte permanent d'estudi i crítica i, per tant, són moltes les fonts que es poden emprar per a la seva definició. Per tal de remetre's a una d'àmpliament reconeguda i acceptada, es pot fer ús de la *Magna Charta Universitatum*, signada per gairebé 800 universitats de 80 països, que estableix en els seus principis fonamentals que:

1. La universitat, en el si de societats organitzades de manera diversa segons condicions geogràfiques i raons històriques, és una institució autònoma que produeix i que transmet cultura, de manera crítica, mitjançant la recerca i l'ensenyament.

   Perquè es pugui obrir a les necessitats del món contemporani, en aquest esforç de recerca i de docència, la universitat ha de tenir independència moral i científica respecte a qualsevol poder polític, econòmic i ideològic.

2. A les universitats, l'activitat didàctica és indissociable de l'activitat de recerca, per tal que l'ensenyament pugui seguir tant l'evolució de les necessitats com les exigències de la societat i dels coneixements científics.

3. La llibertat de recerca, d'ensenyament i de formació són els principis bàsics de la vida de les universitats, i per tant els poders públics i les universitats, cadascú en el seu àmbit de competència, han de garantir i promoure el respecte per aquesta exigència fonamental.

   En el rebuig de la intolerància i en el diàleg permanent, la universitat és un lloc de trobada privilegiat entre els professors —que tenen la capacitat de transmetre el coneixement i els mitjans per desenvolupar-lo gràcies a la recerca i a la innovació— i els estudiants —que tenen el dret, la voluntat i la capacitat d'enriquir-se amb aquest coneixement.

4. La universitat, dipositària de la tradició de l'humanisme europeu, però amb la voluntat constant d'arribar al saber universal, per tal d'acomplir la seva missió, ignora qualsevol frontera

geogràfica o política, i afirma la imperiosa necessitat de coneixement recíproc i d'interacció entre les cultures.

En definitiva, el que la institució universitària ha de garantir, pel bé de la societat, és que la seva actuació en generar i transmetre coneixement no respon a interessos grupals de cap tipus, ni ideològics, ni econòmics ni religiosos. És per això que, sobretot des de l'òptica europea, es defineix com un servei públic que ha d'actuar amb autonomia, i aquesta actuació inclou, naturalment, tots els mecanismes de presa de decisió, tot el sistema de governança que, des d'aquesta perspectiva, es configura com el garant de la prestació del servei públic d'educació superior i recerca amb la màxima eficiència, alhora que lliure de la influència d'interessos polítics, econòmics o religiosos.

Ara bé, cal reconèixer que la imatge que transmet la declaració de la *Magna Charta* és una mica idíl·lica i no reflecteix tots els importants reptes als quals s'enfronta la universitat actual ni totes les responsabilitats que ha d'assumir per encàrrec de la societat, en particular les derivades de la massificació, necessària, de l'educació superior. Thorsten Nybom,[3] de la Universitat d'Örebro, en fa una bona anàlisi:

Les universitats modernes tenen una gran diversitat de missions i tasques, probablement massa. No tan sols són responsables d'una formació i una recerca de qualitat en una àmplia gamma d'àrees i matèries, sinó també de col·laborar en la investigació i desenvolupament amb empreses i organitzacions externes a la universitat. També se n'espera que proporcionin una gran quantitat de serveis diferents al "coneixement", fins i tot de tipus social. No és d'estranyar, doncs, que la seva capacitat d'adaptació a les condicions canviants en un moment d'escassetat general de recursos (i de molta competència pels pocs que hi ha) sigui qüestionada tant des de fora com des de dins de la mateixa institució.

Ja el 2005 l'EUA (European Universities Association) va destacar la necessitat d'autonomia institucional en l'anomenada Declaració de Glasgow. Els darrers deu anys han estat molt prolífics en declaracions i posicionaments sobre aquest tema. Les forces impulsores de tanta activitat i de la urgència d'una reforma immediata s'han d'entendre en l'ampli context de transformacions globals socioeconòmiques i polítiques:

- El canvi a una educació superior gairebé universal i una posterior heterogeneïtat creixent del sector de l'educació superior.
- La competència pels estudiants, els professors, els investigadors i els recursos a escala mundial.
- El ràpid augment dels costos de l'ensenyament i la investigació, particularment en infraestructura.
- La retirada de l'Estat com a finançador central del sistema universitari i de recerca.
- Les exigències del mercat laboral i les expectatives addicionals que la societat té respecte a institucions d'educació superior, a més de la tradicional difusió del coneixement.
- L'evolució de "creació de coneixement i difusió" cap a "producció de coneixement".
- Les exigències cada vegada més grans d'"esperit empresarial" i "capacitat d'innovació".

Com ha posat de manifest l'EUA, i gairebé tothom admet, ni que sigui retòricament, només incrementant-ne l'autonomia institucional les universitats seran capaces de respondre a tantes i diverses demandes i expectatives. L'EUA, en aquest sentit, ha dut a terme un excel·lent treball d'integració de la gran diversitat europea. En un primer estudi de 2009 (*University Autonomy in Europe I*)[4] recull la situació dels sistemes de govern d'universitats de 34 països europeus i fa evident la diversitat de terminologies usades per definir elements de l'autonomia institucional, així com de les perspectives que

3. Nybom, Thorsten (2008). "University autonomy: a matter of political rhetoric?", dins de Engwall, Lars & Weaire, Denise (ed.). *The university in the market*. Londres: Portland Press.

4. Estermann, Thomas & Nokkala, Terhi (2009). *University Autonomy in Europe I. Exploratory Study.* Brusel·les: European University Association.

es fan servir per avaluar-la. En un segon estudi, de novembre de 2011 (*University Autonomy in Europe II. The Scorecard*)[5], fan la molt útil tasca de mesurar el nivell d'autonomia mitjançant un conjunt finit d'indicadors que es classifiquen en els que ja el primer estudi identificava com les quatre dimensions de l'autonomia universitària: organitzacional, financera, de personal i acadèmica.

La concreció i detall de l'estudi i l'extensió de la comparació internacional fan que aquest conjunt d'indicadors es pugui considerar com un veritable *check-list* d'un sistema de governança.

Organisational autonomy	Financial autonomy	Staffing autonomy	Academic autonomy
• Selection procedure for the executive head • Selection criteria for the executive head • Dismissal of the executive head • Term of office of the executive head • Inclusion and selection of external members in governing bodies • Capacity to decide on academic structures • Capacity to create legal entities	• Length and type of public funding • Ability to keep surplus • Ability to borrow money • Ability to own buildings • Ability to charge tuition fees for national/ EU students (BA, MA, PhD) • Ability to charge tuition fees for non-EU students (BA, MA, PhD)	• Capacity to decide on recruitment procedures (senior academic/senior administrative staff) • Capacity to decide on salaries (senior academic/ senior administrative staff) • Capacity to decide on dismissals (senior academic/senior administrative staff) • Capacity to decide on promotions (senior academic/ senior administrative staff	• Capacity to decide on overall student numbers • Capacity to select students (BA, MA) • Capacity to introduce programmes (BA, MA, PhD) • Capacity to terminate programmes • Capacity to choose the language of instruction (BA, MA) • Capacity to select quality assurance mechanisms and providers • Capacity to design content of degree programmes

Taula 1. Relació d'indicadors per a cada dimensió de l'autonomia universitària (*University Autonomy in Europe II. The Scorecard*)

5. Estermann, Thomas; Nokkala, Terhi & Steinel, Monika (2011). *University Autonomy in Europe II. The Scorecard*. Brusel·les: European University Association.

País	Aut. Organitzacional	Aut. Fianancera	Aut.Personal	Aut. Acadèmica	Index Global	Ordre
UK	100%	90%	96%	97%	100,00	1
EE	82%	93%	100%	92%	95,82	2
IE	80%	73%	82%	100%	87,47	3
FI	91%	42%	92%	88%	81,72	4
LV	62%	85%	93%	59%	78,07	5
LU	31%	93%	87%	83%	76,76	6
CH	56%	62%	95%	75%	75,20	7
DK	94%	53%	86%	55%	75,20	8
NL	76%	78%	72%	57%	73,89	9
NO	77%	33%	66%	98%	71,54	10
SE	56%	44%	95%	72%	69,71	11
AT	77%	44%	72%	72%	69,19	12
PT	74%	75%	62%	52%	68,67	13
LT	73%	62%	83%	44%	68,41	14
PL	64%	47%	80%	70%	68,15	15
NRW (DE)	85%	45%	60%	68%	67,36	16
HU	63%	75%	65%	43%	64,23	17
IT	63%	62%	48%	58%	60,31	18
CZ	51%	35%	95%	49%	60,05	19
HE (DE)	77%	24%	60%	68%	59,79	20
IS	45%	31%	67%	85%	59,53	21
SK	42%	64%	52%	55%	55,61	22
BB (DE)	57%	31%	54%	65%	54,05	23
ES	60%	40%	47%	58%	53,52	24
TR	29%	44%	59%	51%	47,78	25
CY	49%	18%	46%	69%	47,52	26
FR	56%	33%	42%	39%	44,39	27
GR	40%	29%	13%	34%	30,29	28

Taula 2. Valoració mitjana dels indicadors per a cada dimensió de l'autonomia universitària
(*University Autonomy in Europe II. The Scorecard*)

A partir d'una àmplia enquesta, els autors de l'estudi assignen valors i pesos a cadascun dels indicadors, la qual cosa els permet d'obtenir una mesura del nivell d'autonomia universitària dels sistemes dels diferents països. La taula 2 recull la valoració global de cada dimensió sense l'aplicació dels pesos, és a dir, estrictament el valor mitjà dels indicadors de cada dimensió, sense ponderació que doni més pes a un indicador que a un altre. Resulta evident, d'aquesta taula, que el sistema universitari espanyol es troba a la cua d'Europa en nivell d'autonomia universitària, només per damunt de Grècia, Xipre i Turquia (i també de França abans que aquesta endegués la seva recent reforma de governança).

Hi ha molta evidència empírica, com la que recull l'estudi de Aghion *et alii*,[6] de 2009, sent un dels autors el professor Andreu Mas-Colell, de la marcada correlació positiva entre autonomia i productivitat i competitivitat internacional de les universitats, una correlació que dóna suport a la tesi principal que qualsevol reforma del sistema de governança ha de tenir com a objectiu incrementar el nivell d'autonomia, i de responsabilitat, de les universitats, sobretot en el cas de les universitats catalanes, que, en el marc espanyol, es troben amb els nivells més baixos d'autonomia institucional a Europa. Per això, el conjunt d'indicadors que permeten mesurar el nivell d'autonomia resulten molt útils com a guia per a la reforma, atès que permeten identificar els elements clau del sistema de governança en termes comparatius amb d'altres sistemes i, al mateix temps, orienten coherentment cap a les opcions que atorguen una major autonomia.

6. Aghion, P.; Dewatripont, M.; Hoxby; C.; Mas-Colell, A., & Sapir, A. (2009). "The governance and performance of research universities: Evidence from Europe and the U.S.", *Working paper 14852,* National Bureau of Economic Research.

3. Elements de la governança

Seguint, doncs, la guia proporcionada per l'estudi de la EUA sobre autonomia universitària, es pot definir el sistema de governança a partir de les dimensions econòmica, organitzacional, de personal i acadèmica.

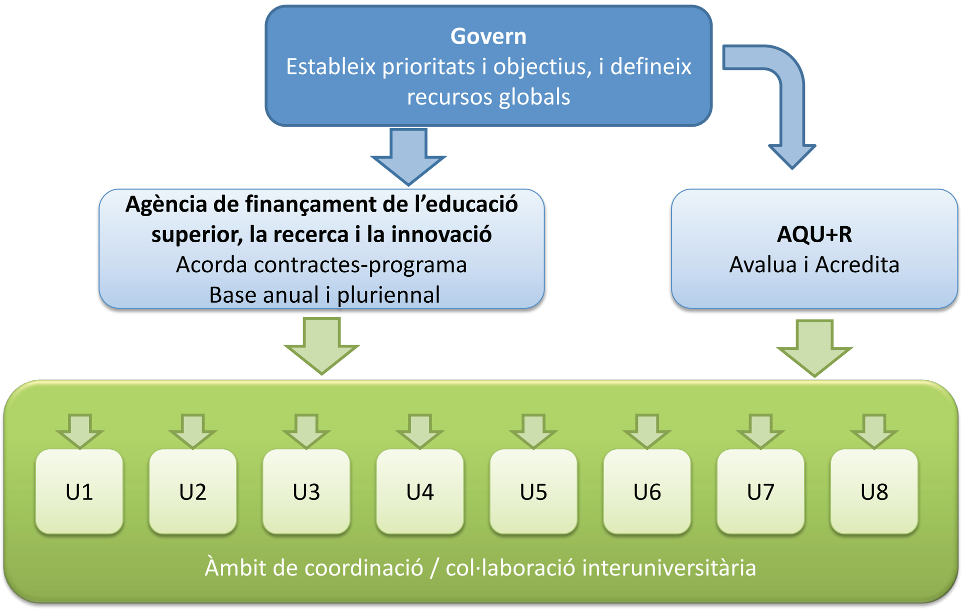
a) Dimensió econòmica

El sistema de governança ha de perseguir les màximes eficàcia i eficiència del sistema i ha de garantir la màxima autonomia institucional, unida a les garanties de seguiment i rendició de comptes a la societat. Aquesta relació porta a una necessitat funcional: la suficiència financera no subjecta a consideracions de tipus ideològic, econòmic o religiós. El principi d'autonomia financera és a la base de l'autonomia universitària. Des d'aquest punt de vista, l'opció bàsica europea ha estat sempre la d'un finançament públic de les universitats, com a garantia d'independència, que s'enfronta, però, amb una relació universitats-governs progressivament complexa, en la mesura que s'amplien les funcions de la universitat, s'universalitza l'accés a l'educació superior i s'incrementen els costos.

i. Extensió i tipus de finançament públic

Sobre la base d'un model d'universitat concebuda com a servei públic, que aporta valor a tota la societat a més de fer-ho als individus, que se'n beneficien individualment, la suficiència financera de les universitats hauria d'estar garantida pels estats. La balança entre benefici públic i benefici privat està objectivament decantada a favor del públic: els beneficis globals de l'actuació universitària, en impacte econòmic, social i cultural directe i indirecte, donen un saldo clarament positiu, com demostra, per exemple, el llibre de l'ACUP sobre impactes de les universitats públiques catalanes a la societat, de 2011. Malgrat això, i davant les dificultats econòmiques de tots els governs per fer front als costos de tots els serveis públics, la tendència general és la de donar progressivament més valor al benefici privat i, conseqüentment, introduir progressivament un major pes de l'aportació privada en el cobriment dels costos de funcionament de la universitat. La qüestió ultrapassa una discussió sobre governança universitària, però l'afecta. En qualsevol cas, la relació govern-universitat és clau en la garantia de l'autonomia universitària, i el lligam principal entre ambdós és el sistema de finançament.

Al nostre país és tradició que els governs estableixin directament aquesta relació i que, amb models de finançament més o menys objectius i transparents, financin directament les universitats. Aquest sistema introdueix una important restricció a un element clau de l'autonomia: la capacitat de les universitats d'actuar amb independència respecte a qualsevol opció política, sempre present en els governs. Com succeeix en molts sistemes d'altres països amb més nivells d'autonomia, cal introduir reformes en els sistema de governança que garanteixin que els governs es poden concentrar en establir objectius i prioritats i en definir els recursos globals assignats a cadascun, i que disposen d'ens de caire professional, amb voluntat d'independència política, que fa efectiva l'assignació dels recursos a les diferents institucions responsables (semblant a la relació que tenen universitats i govern d'Escòcia amb l'Scottish Funding Council, http://www.sfc.ac.uk). Al mateix temps, l'ens que distribueix el finançament no hauria de ser el mateix que avalua, el qual ha d'actuar també amb la màxima independència i preocupat, només, per l'avaluació de la qualitat i no dels seus efectes econòmics. A Catalunya, ambdós ens podrien i segurament haurien de reunir les funcions respectives en tot l'espectre d'actuació en l'àmbit del coneixement (educació superior, recerca i innovació), tot eliminant redundàncies i multiplicitat d'agències i similars i concentrant recursos. El gràfic següent en podria ser un esquema:



Gràfic 1. Relació entre govern, agències de finançament i avaluació i universitats.

Element 1. Creació d'una agència de finançament de l'educació superior, la recerca i la innovació, que rep anualment del govern els objectius, les prioritats i els recursos, que distribueix de manera acordada i transparent a les diferents entitats responsables: universitats, instituts de recerca i centres tecnològics.

Element 2. Transformació d'AQU en una agència d'avaluació de la qualitat i de l'impacte (amb diferents branques) de l'educació superior, la recerca i la innovació.

Aquestes dues propostes no han de significar més despeses i complexitats en el sistema, sinó al contrari: en la mesura que impliquin la desaparició, per absorció de funcions i recursos, d'altres agents actuals del sistema (a títol indicatiu i no exhaustiu ni definitori: AGAUR, ICREA, FCR i part d'ACC10).

La definició del sistema de recerca i innovació del país no és l'objectiu principal d'aquest document; però és evident, com deriva de l'Estratègia 2020 i abans de la de Lisboa, que la societat del coneixement, que és la que pot sustentar una societat del benestar, es basa en la concepció integral de l'educació superior, la recerca i la innovació com a prioritats d'un país. És en aquest sentit que es fa necessària la definició global de polítiques en aquest àmbit; una definició a la base de la qual es troba, de manera natural, el sistema universitari. Consegüentment, els instruments d'assignació de recursos públics i de control i seguiment de la qualitat i l'impacte han de tenir també una aproximació global.

ii. Capacitat per mantenir romanents, demanar préstecs i fer adquisicions i vendes

La història i l'evolució recent del sistema universitari ha conduït a una minimització de la identitat institucional de la universitat; a més de tenir la iniciativa en l'elaboració d'una legislació profusa sobre tots els detalls de funcionament de la universitat que abasta totes les dimensions de l'autonomia, els governs intervenen directament en la política universitària mitjançant una gran varietat de programes d'actuació que afecten totes les missions de la universitat (en poden ser exemples les convocatòries de projectes d'innovació docent, les de grups de recerca consolidats, les de personal específic, etc.), els quals creen tot un entorn de tutorització externa de l'activitat universitària que no afavoreix en absolut la completa responsabilització institucional. Hi ha certament dificultats per construir aquesta identitat. La cultura de diàleg universitat-govern està edificada sobre aquesta realitat i té com a conse-

qüència una gran dificultat a identificar la institució com a tal: qui és la universitat? ¿És un apèndix de l'Administració, tutoritzada per aquesta, o és una institució que dialoga amb l'Administració?

En aquesta qüestió rau bona part de la dificultat per definir un model de governança. Una altra dificultat deriva de la massificació de l'activitat, que porta a comunitats universitàries molt grans, diverses i cares en primera aproximació. En definitiva, en un model de governança que cerqui l'eficiència en l'ús de recursos públics i vulgui garantir l'autonomia, es fa necessari poder definir "propietaris" de la universitat, diferents dels representants del poble i dels governs, que també tenen la plena responsabilitat de la funció universitària en representació dels interessos de la societat i que poden incorporar, o no, caràcters regionals. Aquesta plena responsabilitat els permet actuar econòmicament en qüestions tan bàsiques com l'administració pluriennal de fons i l'establiment de préstecs, vendes o compres immobiliàries. Són les funcions que en d'altres sistemes universitaris cobreixen els *Boards of Trustees* o els *Regents*. La citació següent està extreta, com a exemple, de la web dels Regents de la Universitat de Califòrnia, una universitat pública americana que disposa d'un sistema de finançament públic però també d'un sistema de preus públics molt superiors als de Catalunya:

> The University is governed by The Regents, which under Article IX, Section 9 of the California Constitution has "full powers of organization and governance" subject only to very specific areas of legislative control. The article states that "the university shall be entirely independent of all political and sectarian influence and kept free therefrom in the appointment of its Regents and in the administration of its affairs."
>
> *Board Membership*
>
> Article IX, Section 9 was drafted in 1878 after a decade of political conflict demonstrated the importance of sheltering the university from shifting political winds. The board consists of 26 members:
>
> - 18 regents are appointed by the governor for 12-year terms
> - One is a student appointed by the Regents to a one-year term
> - Seven are ex officio members — the Governor, Lieutenant Governor, Speaker of the Assembly, Superintendent of Public Instruction, president and vice president of the Alumni Associations of UC and the UC president.
> - In addition, two faculty members — the chair and vice chair of the Academic Council — sit on the board as non-voting members.
>
> *Board Officers*
>
> The Governor is officially the president of the Board of Regents; however, in practice the presiding officer of the Regents is the Chairman of the Board, elected from among its body for a one-year term, beginning July 1. The current Chairman is Regent Sherry Lansing. The Vice Chairman is Regent Bruce Varner.
>
> The Regents appoints Officers of The Regents: the General Counsel; the Chief Investment Officer; the Secretary and Chief of Staff; and the Chief Compliance and Audit Officer.

O la següent, de la pàgina del principal òrgan de govern, The Court, d'una altra universitat pública, la d'Aberdeen, que compta amb un finançament públic i un sistema d'accés a la universitat totalment gratuït per als ciutadans escocesos (i de la Unió Europea excepte Anglaterra):

> *Composition:* The composition of the Court is formally set out in Ordinance 133, approved by Her Majesty in Council on 26 June 1996. It may be summarised as: the Rector, the Principal, two assessors nominated by the Chancellor and Rector respectively, Vice-Principals (to a maximum of three), two assessors nominated by the City of Aberdeen Council and Aberdeenshire Council respectively, four assessors elected by the University's General Council, six assessors elected by the Senate, the President of the Students' Representative Council, up to eight co-opted members, with other Vice-Principals in attendance.
>
> While members of the Court are drawn from five different "constituencies" — Officers, Senate Assessors, General Council Assessors, Local Authority Assessors, and Co-opted Members — no member of the Court is present as a "representative" of any particular sectional interest. Mandates are not recognised but, of course, each member brings his or her particular background and expertise to the work of the Court. All members are equal and free to express an opinion or cast a vote in the best interest of the institution as a whole.

Remit: A detailed remit for the Court does not exist. The various Acts of Parliament conferring powers and responsibilities on the Court do not set out specific duties in a comprehensive way, although most of the legislation relevant to the University is contained in a single text, The Acts, Ordinances and Resolutions of the University of Aberdeen, 1858-1990, which may be consulted on application to the Clerk to the Court.)

The main functions of the Court, however, can be broadly summarised as follows:

- to administer the whole property and revenues of the University
- to make appointments
- to fix fees charged by the University
- to receive representations and reports from the Senate and the General Council
- on the recommendation of the Senate, to prescribe regulations for degree courses
- to review on appeal any decision of the Senate

Some powers of the Court are exercised by making an Ordinance or approving a Resolution.

In each case, consultation with the Senate, General Council and the wider public (by means of publishing the draft Ordinance or Resolution on University notice boards for a stipulated number of weeks) is required. A Resolution can take effect as soon as it is approved by the Court following the required consultation; an Ordinance can take effect only from the date on which it is passed by Her Majesty in Council.

Legally, the University Court is a body corporate, with perpetual succession and a common seal.

Es tracta de dos exemples ben diferents però també semblants, del món anglosaxó. La qüestió que plantegen és que efectivament aquest *Court* o *Board* és qui assumeix "la propietat" de la universitat i amb qui dialoga el govern.

Una aproximació ben diferent l'aporten les també molt eficients universitats holandeses. L'exemple següent prové de la Universitat d'Utrecht, també pública i amb preus públics avui en dia per sota dels de Catalunya. En el sistema holandès és directament el govern qui designa els membres del Supervisory Board:

Supervisory Board

The Supervisory Board is the University's statutory supervisory body. The Executive Board requires the approval of the Supervisory Board on the Strategic Plan, the Annual Report and the Annual Accounts.

The Executive Board informs the Supervisory Board of all major developments and events taking place at Utrecht University.

The Minister of Education, Culture and Science appoints the members of the Supervisory Board. One of its members maintains a confidential relationship with the University Council.

The Supervisory Board consists of the following members:

- Prof. E. (Emmo) Meijer (Chairman) fulfilled different positions in research and business management at DSM and Unilever, where he was responsible for R&D. He has been Corporate Director at FrieslandCampina since April. His additional functions include Professor by Special Appointment in Bio-Organic Chemistry at Eindhoven University of Technology, with which Utrecht University has a strategic alliance. He is also the Director at the Royal Holland Society of Sciences and Humanities).
- Prof. dr. W. (Wim) van de Donk was appointed Professor of Public Administration at Tilburg University in 1999. From 2004 to 2010, he served as Chairman of the Scientific Council for Government Policy (WRR). Van de Donk studied Public Administration at Radboud University Nijmegen (formerly called Catholic University Nijmegen). In 1997, he earned his doctorate, cum laude, for his dissertation on the role of Information and Communications Technology (ICT) in political decision-making, for which he received the G.A. van Poeljejaar Prize.
- N.J.J. (Niek Jan) van Kesteren LLM. Director General of the Confederation of Netherlands Industry and Employers VNO-NCW. Since 1987, Van Kesteren has been active at NCW which merged with VNO in 1994. He is also member of the Executive Board of the Social and Economic Council (SER) and member of the Executive Committee of European employers organisation Businesseurope.
- Drs. C. (Caroline) Princen. Member of the Board of ABN AMRO and responsible for Integration, Compliance as well as Communication & Branding. Before that she was Director General of Nedstaal.

- J. (Jan) van Zanen, LL.M., was a member of the Utrecht municipal council for the People's Party for Freedom and Democracy (VVD) from 1990 to 2002. He was the alderman responsible for Finance and Economic Affairs of the municipality of Utrecht from 1998 to 2005. He is the Mayor of Amstelveen since 2005.

Potser no és imprescindible dotar-se d'aquest cos institucional que assumeix "la propietat" de la universitat, per delegació de la societat, però també cal reconèixer que les universitats d'avui ja no són institucions culturals que s'autoreprodueixen, sinó més aviat institucions de relació entre l'acadèmia i l'economia nacional o regional. Els acadèmics, que representen la base de tota l'actuació de la universitat en les seves diferents missions i que són els que han de garantir i a qui s'ha de garantir el treball autònom, tenen dificultats per exercir el paper de propietaris de la universitat en nom de la societat.

D'altra banda, els models representats per aquests exemples poden no ser aplicables directament a la nostra societat. Si més no aquesta és una impressió molt estesa, basada en la desconfiança en l'equanimitat de la decisió política que hi pot haver darrere la designació de membres d'aquests comitès. Segurament tot el sistema de governança, i no només la universitària, ha d'avançar cap a cultures democràtiques més desenvolupades. Per això, encara que potser l'escenari de futur per a sistemes com el nostre podrien ser semblants a l'escocès o l'holandès, transitòriament ens pot convenir més l'aproximació recentment adoptada a Portugal, que defineix un "conselho geral com um número de membros compreendido entre 15 e 35 membros, com pelo menos 30% de membros externos. O princípio de escolha dos membros é a eleição. Numa primeira fase há na universidade a eleição dos membros internos, em que a presença de acadêmicos e investigadores deve representar mais de 50% do total. Numa segunda fase os membros internos cooptam os membros externos". Aquest sistema representa una simplificació del model dual actual (Consell de Govern i Consell Social) i incorpora en el govern estratègic de la universitat la participació d'un bon nombre de membres externs, designats des de la mateixa universitat, que d'aquesta manera es defineix davant la societat.

Element 3. Definició d'un òrgan de govern estratègic de la universitat i de supervisió de l'actuació executiva, de dimensions reduïdes, amb majoria de l'acadèmia, participació de representants de treballadors i estudiants, i participació directa de membres externs a la universitat.

iii. Capacitat per establir les taxes a estudiants nacionals/estrangers

Al nostre país, com a la majoria de països europeus, la qüestió dels preus dels serveis públics està directament relacionada amb el model d'estat del benestar i la política fiscal. Els elevats nivells actuals de fiscalitat personal, semblants als d'economies nòrdiques, en condicions econòmiques normals (amb dèficits públics menors, dèficits fiscals menors i també menor frau fiscal i economia submergida) haurien de ser suficients per garantir un accés universal i gratuït, o pràcticament gratuït (pagat via impostos) a l'educació superior, com es dóna a la majoria de països europeus. A aquest model de societat li correspon un model d'universitat en el qual l'establiment de taxes no cal que formi part de la seva política.

b) Dimensió organitzacional

La definició d'un sistema de govern autònom en què s'identifica un òrgan que exerceix la propietat de la universitat en nom de la societat fa gairebé innecessari definir externament cap element més de governança interna de la universitat, que s'hauria de poder organitzar de la manera que cregui més convenient per a l'assoliment dels objectius que la societat li marqui. Aquesta visió es pot estendre des de la definició de l'òrgan executiu fins a la de criteris de contractació de personal, passant per la

definició de l'estructura de centres, departaments, instituts i serveis. En definitiva, l'òrgan de decisió política de la universitat ha de tenir plena responsabilitat i ha de vetllar perquè l'actuació de la universitat respongui als interessos de la societat (incloent-hi garantir la mateixa evolució positiva de la universitat): ha de minimitzar el corporativisme i també les respostes a pressions de grups d'interès, siguin interns o externs.

i. Selecció (i destitució) del responsable executiu

Com remarca l'informe de la comissió internacional "Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana",

> [...] la figura del Rector es esencial en el contexto actual. Debe ser capaz de actuar al mismo tiempo como Presidente del Consejo, Director General (responsable de la gestión diaria de la organización en su conjunto), como *Primus inter Pares* (al frente de los aspectos académicos en lo que respecta a la docencia y de los aspectos científicos en lo que respecta a la investigación), como embajador representante de la Universidad a nivel local, nacional e internacional, y, cada vez más, como recaudador de fondos.
>
> Es evidente que mantener un equilibrio entre estas funciones es una tarea que requiere multitud de capacidades, no apta a largo plazo para pusilánimes.
>
> Por ello, cada vez es más habitual que la elección del nuevo responsable de la universidad consista en nombrar a un candidato tras realizar una exhaustiva búsqueda internacional y no en un proceso interno que dé como resultado una elección. Esta sugerencia va en la línea de aquélla consistente en disponer de un único órgano de gobierno. Un proceso de nombramiento y selección tan riguroso y transparente reforzaría el liderazgo del rector y por ende la contribución de la universidad al progreso socioeconómico.
>
> La comisión considera que la combinación de un único órgano de gobierno y un rectorado sólido es la clave para implantar con éxito la Estrategia EU2015.

Efectivament, aquesta és la línia dominant en les reformes fetes darrerament a tots els països europeus. Com s'ha dit abans, aquesta qüestió podria recaure perfectament en la capacitat de definició pròpia de la universitat, però cal obrir la possibilitat que sigui d'aquesta manera i, a partir de la situació actual, potser és convenient establir-ho explícitament com un element de la reforma de la governança.

Element 4. L'òrgan de govern estratègic i de supervisió de la universitat acordarà el mecanisme i els criteris de selecció del responsable executiu de la universitat (rector/a), que haurà de ser un acadèmic no forçosament membre de la institució en el moment de ser seleccionat. El rector/a té plena autonomia en l'exercici de la responsabilitat acadèmica i de gestió de la universitat i la representa davant qualsevol instància. Només respon davant l'òrgan de govern estratègic i de supervisió.

ii. Capacitat de creació d'estructures pròpies

Actualment la llei defineix totes les estructures bàsiques, les seves funcions i com es governen. Amb aquest esquema s'alimenta un conflicte de legitimitats entre responsables escollits democràticament per col·lectius diferents, que impedeix la plena assumpció de responsabilitat en les dues direccions, per part del rector/a i també per part de les direccions d'unitats.

Encara que és natural l'existència de centres i departaments per repartir la funció universitària en àmbits d'especialització, l'estructura hauria de dependre només de la decisió de cada universitat, per acord de l'òrgan de decisió política, a iniciativa del rector/a pels mecanismes que prevegin els estatuts de cada universitat.

Element 5. Els responsables de les diferents unitats formen part de l'equip directiu de la universitat, nomenat pel rector/a mitjançant mecanismes de participació que prevegin els estatuts. Cal evitar el conflicte de legitimitats actual i permetre la plena responsabilitat del qui la té davant tothom, l'òrgan de govern estratègic i de supervisió i la societat: el/la rector/a.

La universitat hauria de poder seleccionar els seus equips directius, des de la màxima responsabilitat executiva i representativa, la del rector/a, fins a la resta de membres del seu equip. Aquesta possibilitat implica la introducció de mecanismes de major mobilitat de responsables acadèmics entre universitats i la generació, a la llarga, d'un perfil professional més ben definit, i d'un sistema d'oferta-demanda, de gestors universitaris.

Element 6. La universitat es dotarà de tots els òrgans de caràcter consultiu i participatiu que requereixi.

El personal i els estudiants han de participar en el procés de formulació de polítiques i assessorar els diferents òrgans de govern en cada nivell orgànic de la universitat. Una representació ben organitzada de personal docent i investigador, d'administració i serveis i d'estudiantat és de vital importància per al funcionament de la universitat. Per això, la pràctica generalment estesa és de disposar de diferents òrgans de participació i consulta en els quals la pertinença acostuma a ser per elecció. En qualsevol cas, la seva definició entra completament dins la capacitat d'organització de la mateixa universitat. Únicament a títol d'exemple, es poden considerar:

- *Un consell d'universitat,* amb representació de personal docent i investigador (PDI), personal d'administració i serveis (PAS) i estudiants, que mantingui reunions periòdiques amb l'equip directiu de la universitat sobre els temes que els estatuts de la universitat determinin que té la competència d'aconsellar, fer el seguiment o sancionar.
- *Un consell consultiu de personal,* amb dret a la consulta prèvia, el dret al consentiment i el dret a proposar legislació relativa a la manera com les condicions de treball i l'ocupació s'apliquen en els departaments; la manera com s'organitza la política de personal en general i s'aplica en els departaments; qüestions relatives a la seguretat, la salut i el benestar en relació amb el treball en els departaments, o el treball tècnic i desenvolupament econòmic en els departaments.
- *Consells de facultat/departament,* en els quals el personal i els estudiants de les facultats/departaments poden tractar amb el degà/director i el seu equip sobre tots els assumptes relacionats amb el centre/departament. En funció del que estableixin els estatuts de la universitat i els reglaments de cada centre/departament, el consell pot tenir dret al consentiment en una sèrie de decisions importants del degà/director, com ara l'adopció dels reglaments de la facultat/departament i les polítiques docents o d'avaluació/exàmens.
- *Comitès de titulació:* cada estudi de grau pot tenir el seu propi comitè assessor del programa de grau, integrat per estudiants i professors. Aquest comitè pot ser l'encarregat de supervisar la qualitat de l'educació i aconsellar sobre el desenvolupament i aplicació de la política educativa.

O qualsevol altra organització que la universitat consideri adient. L'extensió de la pràctica internacional pot recomanar que es faci certa reserva de noms per identificar estructures homologables internacionalment (facultat, departament, institut, etc.), però en qualsevol cas la universitat pot i hauria de tenir plena autonomia organitzacional. Tot això sense que vagi en detriment del funcionament dels comitès i juntes de personal necessaris per a la negociació col·lectiva entre treballadors i institució.

c) Dimensió acadèmica

Aquesta dimensió és la nuclear de la universitat. Representa la primera raó de ser: la formació dels ciutadans al més alt nivell possible. Un nivell que justifica l'esforç simultani en la investigació i que se simbolitza amb la formació de doctorat, com a culminació de l'avançament en el saber.

El procés d'harmonització europea en educació superior, el conegut com a procés de Bolonya, en el fons i malgrat tots els maldecaps i malentesos, ha estat un èxit sense precedents. Una de les millors iniciatives europees, que ha influït en tot el sistema universitari mundial. Gràcies a Bolonya

queden definits molt bé els tres nivells formatius universitaris (grau, màster i doctorat), a través de la definició diferencial de competències, la qual cosa condueix a estendre la necessitat que les institucions universitàries garanteixin l'assoliment d'aquestes competències, més enllà de definir continguts de titulacions, i també que instaurin sistemes d'assegurament de la qualitat comparables i acreditats internacionalment. Tot aquest procés, pràcticament revolucionari, es va fer a partir d'un simple acord de dos fulls signat a Bolonya l'any 1998: és a dir, també amb molt pocs anys atesa la dimensió de l'empresa. Al nostre país, el procés va començar amb molt de retard i ha experimentat tota mena de canvis legislatius que l'han endarrerit encara més, però que sobretot han conduït a una sobreregulació, probablement justificada per la necessitat d'accelerar un procés que hauria requerit molta més reflexió i assumpció per part de tots els nivells universitaris implicats.

En qualsevol cas, veníem d'un sistema de catàleg de titulacions absolutament definit de manera centralitzada, amb directrius publicades al BOE per a cada titulació oficial, i el nou marc ha donat una mica d'obertura, eliminant el catàleg i introduint un registre de titulacions, amb molta més llibertat per definir-les. Tanmateix, interessos i pressions externes, col·legials i internes, unides a la urgència amb què s'ha desenvolupat tot el procés, a decisions governamentals no compartides i també, precisament, a certa feblesa institucional de les universitats, han conduït a una situació que és lluny de ser òptima i fins i tot totalment homologable internacionalment. Hi ha una identificació excessiva entre titulacions i professions, amb una confusió generalitzada entre caràcter professionalitzador i aprenentatge d'una professió i una conseqüent profusió de titulacions lligades a exercicis professionals (algunes, les relacionables amb serveis públics essencials o que estan associades a responsabilitats civils, sí que ho són arreu: mèdiques, arquitectura, etc., però resulten una clara minoria). A més, s'ha arribat a una estructura bàsica diferent de la dominant a Europa, amb uns graus de durada mínima de quatre anys i uns màsters de durada majoritària d'un any, davant l'estructura 3+2, majoritària a Europa.

La situació no es pot donar per estabilitzada. D'una banda, hi ha aquest caràcter anòmal de la generalització de l'esquema 4+1, que tard o d'hora s'haurà de poder normalitzar, no tan per adoptar un altre esquema rígid 3+2 sinó per a flexibilitzar-lo, transferint la decisió i la responsabilitat a les universitats. D'altra banda, es dóna també un discurs, avui potser majoritari (o, si més no, més present en els mitjans), que reclama racionalització des d'una decisió més presumptament responsable que la de les universitats, buscant la definició de "mapes de titulacions" i adduint un nombre excessivament elevat de títols (particularment de màster) o xifres d'estudiants per aula excessivament baixes. Aquesta discussió entra de ple en un aspecte nuclear de l'autonomia universitària.

L'eficiència en l'ús dels recursos públics no s'ha d'aconseguir decidint en lloc de les universitats, perquè aquesta decisió el que fa precisament és substituir una part essencial del paper d'aquestes: determinar el seu propi mapa de titulacions i especialitzacions, en exercici de la seva responsabilitat. N'hi hauria d'haver prou amb un acurat i rigorós ús dels instruments de governança del sistema: el model de finançament a aplicar per l'agència de finançament, l'informe *ex-ante* i l'avaluació *ex-post* que ha d'exercir l'agència de qualitat i, sobretot, la definició d'objectius, prioritats i recursos globals que ha de decidir el govern. En definitiva, la preocupació del govern ha de ser que s'assoleixin els objectius marcats amb els recursos disponibles, mentre que la feina de les universitats ha de ser, amb les negociacions i acords que calguin amb l'agència de finançament, decidir la seva estructura, la seva oferta de titulacions, l'assignació interna de recursos i l'estratègia de col·laboracions amb d'altres institucions que ho faci possible. Substituir aquesta dinàmica per decisions externes a la universitat equival a tenir un sistema universitari menor d'edat o amputat i desaprofitar-ne bona part del potencial.

i. Capacitat d'introduir (i extingir) titulacions

Per tot el que s'ha exposat, aquesta capacitat hauria de ser plena de la universitat. En tot cas, com succeeix també en molts països, es pot definir un conjunt de titulacions de particular interès quant a servei públic (associades a serveis públics essencials), per a les quals caldria definir globalment neces-

sitats de país, i acotar per dalt i per baix l'oferta de titulacions i places corresponents. Tret d'aquesta particularitat, el model de finançament no hauria d'entrar en el detall de crèdits o alumnes en una titulació determinada, sinó que, basant-se en objectius generals de formació superior i diferenciant com a màxim un conjunt reduït de tipologies de titulació justificades per diferències objectives en costos (mòduls d'experimentalitat), caldria que orientés els objectius d'eficiència global de cada universitat (total de crèdits impartits, total de titulats, etc.). Aquest enfocament, basat en la idea d'eficàcia i eficiència global d'una universitat i no d'una titulació determinada, unit a la desmitificació de la identificació d'un títol determinat amb una professió i la realitat actual del nivell d'especialització de les universitats, hauria de ser suficient per poder deixar de parlar de mapa de titulacions del país, un concepte que no existeix enlloc, sense que això sigui incompatible amb el fet que hi hagi algunes titulacions, ben poques i segurament lligades a una professió determinada, que per raons bàsicament econòmiques siguin exclusives d'una determinada universitat.

Element 7. Les universitats són responsables de definir la seva oferta de titulacions, condicionada a la seva capacitat d'especialització, el seu entorn d'influència i l'assoliment dels objectius globals d'eficàcia i eficiència que els marqui el govern a través dels contractes programa amb l'agència de finançament.

Element 8. El finançament no hauria de dependre de les titulacions concretes sinó del nombre de crèdits matriculats per grans branques, segons mòduls de cost, dels titulats i de l'eficàcia i eficiència globals.

II. Capacitat de decidir sobre els continguts curriculars

Conseqüentment, les universitats han de poder decidir completament sobre els seus currículums, amb l'únic condicionament extern de l'acreditació per part de l'agència, que en si mateix incorpora la garantia de reconeixement internacional, i d'acord amb la seva política interna d'assignació de recursos, sempre suficients per obtenir l'esmentada acreditació, però que poden ser diferents als d'altres universitats, en funció de decisions estratègiques de la institució, només sotmeses a la restricció de garantir l'eficàcia i l'eficiència global de l'encàrrec. Sobre aquest principi general es pot admetre l'excepció de la definició de directrius en titulacions molt concretes, d'especial interès públic.

Element 9. La universitat defineix els currículums de les seves titulacions, sense directrius externes i només sotmesa a les condicions imposades per l'acreditació i per l'eficàcia i eficiència global en l'ús de recursos.

III. Capacitat de decidir sobre el nombre d'estudiants i de seleccionar-los.

Aquest és un aspecte que defineix també el nivell d'autonomia de la universitat. En universitats públiques, sobretot a l'Europa continental, el sistema d'accés a l'educació superior acostuma a tenir elements de centralització que garanteixen l'equitat en l'accés, mecanisme fonamental d'aprofitament màxim del talent i de justícia social. Aquesta és una característica bàsica en el nostre model d'estat del benestar que no s'hauria de veure minorada en una reforma de la governança. Actualment es dóna un excessiu detall en la definició entre administració i universitats del nombre de places per a cada titulació. Com s'ha dit, aquesta definició es pot reservar per a un nombre reduït de titulacions, les que tinguin un particular interès públic, perquè estan relacionades precisament amb serveis públics que han d'assegurar-se el proveïment d'un nombre suficient de titulats. Aquesta condició no existeix per a la majoria de titulacions, en general vàlides per a un exercici professional molt variat, malgrat que entre tots, col·legis professionals i universitaris, s'insisteixi en sentit contrari.

Element 10. Definició de *numerus clausus* per a un nombre reduït de titulacions de particular interès quant a servei públic (associades a serveis públics essencials). Per a la resta, l'administració en finança un màxim, en un esquema d'acord pluriennal. La universitat, si ho decideix i ho assumeix econòmicament, pot matricular més estudiants.

Element 11. Manteniment d'un sistema comú d'accés a l'educació superior, basat en el principi d'igualtat de mèrits i capacitat, que garanteix l'equitat.

iv. Capacitat de seleccionar mecanismes d'assegurament de la qualitat i agències d'avaluació/acreditació

Per una banda, la universitat, que desenvolupa per ella mateixa tota una cultura de l'assegurament de la qualitat, ha de tenir l'autonomia de decidir els seus propis mecanismes. Probablement, l'evolució d'aquesta cultura a partir de la situació creada des del començament del Pla Bolonya conduirà d'aquí a uns anys a l'acreditació institucional, que es podria prendre com a objectiu a llarg termini. Mentrestant, el paper de l'agència externa és acreditar el nivell de qualitat dels diferents processos nuclears de les institucions del sistema, acreditar titulacions i, de moment, acreditar també nivells llindar per a la contractació de professorat. Transitòriament, aquest rol que avui desenvolupa AQU, i que encara s'hauria d'estendre a tot el sistema de coneixement de Catalunya, s'ha de mantenir i reforçar. D'aquí a uns anys, amb un sistema amb més autonomia i maduresa, probablement es podrà fer el pas a l'acreditació periòdica de la mateixa universitat, globalment. En un escenari futur com el descrit, probablement també es podrà flexibilitzar el sistema, de manera que la mateixa universitat pugui escollir les agències acreditadores entre les reconegudes internacionalment, igual com l'AQU també hauria de donar servei regularment fora del seu àmbit principal d'actuació. Mentrestant, el que encara cal és reforçar tant els mecanismes propis d'assegurament de la qualitat a la universitat com el paper d'AQU en el sistema, que hauria de convertir-se en AQU+R. Això no és incompatible amb la necessitat de limitar-ne orgànicament el creixement i vigilar permanentment també l'eficàcia i l'eficiència dels processos d'avaluació i acreditació que desenvolupin, de tal manera que aquests tinguin una dimensió acotada i ajustada a la funció encarregada.

Element 2. Transformació d'AQU en una agència d'avaluació de la qualitat i de l'impacte (amb diferents branques) de l'educació superior, la recerca i la innovació.

d) Dimensió de personal

Un altre cop, es pot visualitzar un escenari de futur en el qual la mateixa universitat tingui la completa autonomia per decidir sobre el seu personal, tant en termes de selecció com de retribució, dins el marc de les taules salarials que serveixin de referència al país i d'acord amb la legislació laboral. Aquesta és la situació dominant en els sistemes amb més autonomia i també productivitat i impacte. Tanmateix, el sistema català es troba lluny de poder evolucionar ràpidament cap aquest escenari i pot ser necessari renunciar a part de l'autonomia possible per definir un millor sistema que l'actual, amb una base comuna a totes les universitats públiques. Sobre aquesta dimensió, l'autor ja s'ha manifestat de manera explícita en el passat en el capítol sobre personal del Llibre Blanc de la Universitat de Catalunya. El que segueix n'és un extracte actualitzat.

El paper protagonista que correspon i s'atorga a la universitat en la societat del coneixement la posa en el centre de la discussió cultural, social i econòmica i en totes les agendes polítiques. Arreu del món, però particularment a Europa, els sistemes universitaris estan en revisió, en la cerca del millor disseny per a una institució que ha de respondre efectivament i eficient als interessos de la societat, al mateix temps que ha de salvaguardar els valors d'independència de pensament i d'esperit crític en una

matèria tan essencial per al desenvolupament humà com és el conreu i l'avançament del coneixement, de la ciència. En tots els plantejaments que es proposen o s'implanten s'estableix un sistema de tensió i equilibri entre els mecanismes universitaris de presa de decisions, el finançament divers de la universitat i la rendició de comptes a la societat a través dels governs. D'altra banda, en una nova societat del coneixement, en la qual per primera vegada a la història de la humanitat —com diu Manuel Castells a *L'era de la informació*— la ment humana és una força productiva directa, i no solament un element decisiu del sistema de producció, esdevé més evident que mai que el màxim valor de la institució universitària rau en el personal que la integra.

La necessitat de l'autonomia universitària no és qüestionada, particularment des de la lletra de les lleis que regulen les universitats; però la realitat mostra una contínua tensió i tendència a la limitació d'aquesta autonomia, molt singularment a l'àmbit de la selecció del personal, tant acadèmic com tècnic o administratiu, i en la definició de les polítiques internes que conformen el marc en què s'han de desenvolupar les carreres professionals del personal universitari, principal valor de la universitat. Per aquests motius, parlar de polítiques de personal és parlar en gran mesura d'autonomia universitària.

Mentre que la definició dels mecanismes de presa de decisió a la universitat remet essencialment a l'estructura de la universitat i al seu sistema de governança, les polítiques de personal estan molt més relacionades amb les preocupacions del professorat, els investigadors i el personal d'administració i serveis. En aquest àmbit es produeixen tensions internes entre l'autonomia institucional i la personal. La qüestió central és com relacionar l'àmplia i molt important responsabilitat institucional amb la necessitat de garantir i incentivar la creativitat individual, la llibertat acadèmica i la implicació personal i, al mateix temps, respondre a les expectatives i necessitats de la societat.

Amb tots els condicionants coneguts, el marc d'autonomia que té la universitat li permet d'adoptar les estratègies pròpies en organització, política docent i de recerca i, en definitiva, en tots els àmbits de l'activitat que permeten dur a terme la tasca encomanada per la societat sota el regne de la llibertat de pensament i l'esperit crític. És també l'autonomia universitària qui fa responsable la mateixa universitat de trobar, en cada moment, el millor camí, el de més eficàcia i eficiència, per donar resposta a les necessitats de la societat en l'àmbit de l'educació superior i la generació i transmissió del coneixement.

La idea d'autonomia-autogovern-rendició de comptes hauria de penetrar tota la universitat, des dels òrgans de govern fins al personal, professor, investigador o personal tècnic o d'administració. En darrera instància, a les diferents unitats són el PDI i el personal d'administració i serveis els que duen a terme la feina, d'acord amb un repartiment que també hauria de poder ser definit autònomament en el si de les unitats, autonomia que hauria d'anar també acompanyada del corresponent mecanisme de rendició de comptes.

1. Personal docent i investigador

En el triangle que defineix la comunitat universitària en termes d'estudiants, PDI i PAS, no hi ha vèrtexs més importants que d'altres, per la senzilla raó que cadascun hi fa el seu paper, que és imprescindible per completar la funció universitària. En aquest repartiment de papers, el PDI representa el valor en coneixement de la universitat, el coneixement que permet de donar i acreditar formació de nivell superior als ciutadans de Catalunya, però també d'arreu, i el coneixement que serveix de base i garantia per a la mateixa generació de coneixement, mitjançant l'acció de recerca, creació i desenvolupament.

El PDI de la universitat catalana, amb la seva feina i motivació, ha estat determinant per dur la universitat a la bona situació relativa en què es troba avui, en tots els àmbits de la seva activitat: docència, recerca, transferència i relacions amb la societat. És el mateix personal sobre el qual ha descansat, en els darrers anys, bona part de l'esforç d'adaptació de les noves titulacions de primer, segon i tercer cicle. La primera preocupació en una reforma de la governança ha de ser, doncs, la de mantenir la motivació del PDI i reconèixer el seu esforç d'adaptació als canvis, reconèixer el seu sentit de perti-

nença. El PDI no és propietari de la universitat ni probablement, com s'ha dit, pot jugar aquest paper per delegació de la societat, però ha de poder sentir-se'n, si més no en part. El PDI no és ni pot ser considerat un empleat, un operari qualificat del coneixement. Tot el que té la universitat per oferir a la societat és al seu cap. En aquesta qüestió rau gran part de la dificultat per definir sistemes de govern a la universitat: el qüestionament del model col·legial, atesa la professionalització necessària en la gestió universitària i la complexitat de les relacions i implicacions econòmiques amb la societat, no pot derivar en la instauració d'un model gerencial, per assimilació de la universitat a una empresa; un model que ja ha demostrat al món que no és efectiu perquè desmotiva el professorat i l'allunya dels interessos d'una institució que ja no percep com a seva.

En els darrers anys, les universitats catalanes, i algunes molt particularment, han impulsat el concepte de dedicació acadèmica global com a eina per reflectir l'encàrrec acadèmic global del professor i, per extensió, del departament i la universitat. Aquesta definició d'activitat global està perfectament alineada amb un dels quatre principis fonamentals de la *Magna Charta Universitatum*, que estableix la indissociabilitat de les activitats docent i investigadora, com a garantia que l'ensenyament és capaç de seguir l'evolució tant de les necessitats i exigències de la societat com dels coneixements científics. La universitat catalana es troba en una relativa bona posició i en un moment idoni per fer un salt endavant, que conceptualment ja han fet en bona mesura el sistema i les seves parts i individualitats, amb un treball que ha esdevingut homologable segons estàndards internacionals però que cal estructurar.

Les idees principals sobre les quals es desenvolupa aquest model són:

- L'activitat acadèmica del professor universitari és completa i diversa, però pot canviar al llarg de la vida professional modificant la proporció entre activitat docent, de recerca i de gestió.
- L'activitat de recerca del PDI universitari representa la base investigadora del país i no té un reconeixement explícit, ni en la definició legal de l'encàrrec que se li fa, ni en el dimensionament de la universitat ni en la mateixa definició del sistema de recerca de Catalunya.
- La complicació estructural de la universitat catalana dificulta la plena identificació del professor amb les diferents missions de la universitat. El professor és la unitat autònoma bàsica, que actua i ha d'actuar amb llibertat acadèmica en un entorn ben identificat per la seva funció global, que ha d'integrar les tres missions de la universitat.
- S'ha de facilitar la cadena d'assumpció de responsabilitat, actuació autònoma i rendició de comptes des de la universitat fins al professor, passant per les unitats (centres/departaments/instituts), fent que el professor se senti identificat amb la funció de la seva unitat bàsica.
- La dicotomia funcionarial-contractual potser no és salvable avui en dia. D'altra banda, no representa en si mateixa una qüestió cabdal, sempre que se salvaguardi el valor de l'estabilitat en la posició (*tenure position*), com a garantia de llibertat acadèmica, i que els mecanismes d'accés a aquesta posició estable persegueixin la plena assumpció de la missió de la unitat a la qual s'ha d'integrar el candidat, a més de garantir-ne la vàlua acadèmica i la idoneïtat.
- S'ha de fomentar/facilitar la participació del PDI en l'organització i presa de decisions. La participació bàsica en la gestió de la universitat és indefugible i comuna a tots els seus membres, especialment als que hi desenvolupen la seva professió de manera estable i a temps complet.
- Cal identificar més clarament el caràcter tècnic, administratiu o acadèmic de la tasca universitària, per tal de minimitzar l'amateurisme acadèmic en la gestió tècnica i administrativa i maximitzar l'acció del PDI en l'activitat docent i de recerca.
- En termes generals, cal trencar amb la jerarquia implícita PDI-PAS i permetre que en certs àmbits d'actuació la direcció pugui correspondre a professionals de la gestió.
- L'avaluació periòdica del PDI ha de ser incentivant i ha de permetre reconèixer la globalitat de la seva activitat i, en particular, el seu paper com a element bàsic del sistema català de recerca.

- Cal incentivar i valorar el lideratge científic, que és també global, investigador i docent. El necessari esforç fet a partir de la Llei de reforma universitària per desactivar les antigues càtedres i promoure nous departaments més dinàmics i impulsors de la renovació universitària dels anys vuitanta ha conduït, amb el temps, a la segregació entre la vida departamental, restringida a la formalització de la distribució de recursos materials bàsics i de l'encàrrec docent i l'activitat competitiva de generació i transferència del coneixement, que es desenvolupa essencialment en els grups de recerca. Cal fomentar la identificació de tota la tasca global com a funció de la unitat, fent que els mateixos grups participin també en la definició del projecte docent conjunt.
- El sistema de retribucions del PDI és complex i ineficaç. La proliferació de petits complements desaprofita la possibilitat de tenir una política retributiva incentivadora. En un marc de manteniment del sistema estatal de complements per als funcionaris, el complement autonòmic hauria de tenir dos components: un de consolidable, relacionat amb l'acumulació de mèrits i d'acord amb una avaluació global de l'activitat acadèmica, i un altre de variable, relacionat amb el manteniment de la funció investigadora.

A partir d'aquestes bases, la universitat pública catalana podria desenvolupar una política de personal, en la mesura que li ho permet el seu nivell d'autonomia, amb elements comuns que pel que fa al PDI podrien ser:

1. *Accés.* L'èmfasi sobre la política d'accés s'hauria de produir en les figures de professorat estable, ja sigui funcionarial o contractual, i caldria definir més clarament el període de contractació temporal com de preparació, formació, desenvolupament acadèmic i seguiment previ a l'estabilització (*tenure track*). D'aquesta manera, es podria simplificar l'accés a la figura de lector mantenint el sistema d'acreditació, amb tot el rigor necessari, per a la participació en el concurs d'accés, en el qual cal incorporar explícitament l'adequació del candidat al projecte acadèmic de la unitat receptora.
2. *Progressió professional. Avaluació*. Des del mateix accés, i amb una periodicitat de sis anys (per tal de coincidir amb l'avaluació de la productivitat de recerca en el professorat funcionari), s'estableixen mecanismes d'assignació d'objectius en docència, recerca i gestió, en una proporció que pot ser ajustable al perfil del PDI i, en tot cas, modificable cada sis anys. L'avaluació positiva de l'activitat global ha d'implicar l'assoliment raonable dels objectius marcats en totes les facetes d'activitat.
3. *Valoració de la figura del catedràtic.* L'accés a la màxima posició acadèmica ha d'associar-se al lideratge científic en un àmbit de coneixement raonablement especialitzat, lideratge que s'ha de reflectir, ja des del concurs d'accés, tant en la faceta docent com en la investigadora, i que ha de respondre a les necessitats del projecte acadèmic de la unitat i, per extensió, de la universitat.

II. Capacitat de decidir en processos de selecció de PDI. Capacitat de decidir salaris. Capacitat d'acomiadar personal. Capacitat de decidir en la promoció professional

Avui en dia, les universitats disposen de bastant discrecionalitat, ja que decideixen en els seus estatuts els mecanismes de selecció, i només estan condicionades a la contractació/nomenament de candidats prèviament acreditats. Tret de dificultats objectives en alguns àmbits de coneixement, que s'haurien de poder salvar eliminant defectes existents, el mecanisme d'acreditació prèvia ha resultat beneficiós per al sistema i, ni que sigui a mitjà termini, convindria mantenir-lo, eliminant només la certificació prèvia en la contractació temporal, no estable, que es podria liberalitzar. La novetat principal seria, doncs, introduir una major flexibilització en les taules salarials que permeti el desenvolupament de polítiques pròpies de la universitat d'atracció i retenció de talent. Els criteris d'acreditació d'ensenyaments haurien de ser instruments suficients de condicionament de la política de personal de la institució.

Element 12. Manteniment d'un sistema nacional d'acreditació per a contractació estable i supressió de limitacions a la contractació temporal.

Element 13. Flexibilització de les taules salarials del PDI, amb introducció de complements retributius associats a resultats. Reconeixement del lideratge científic.

Element 14. Capacitar degans/directors per decidir, en el marc de les seves competències i de la legislació laboral, sobre complements salarials i avaluació per a la promoció professional.

L'escenari descrit és possibilista i no preveu canvis dràstics en el condicionament legal que avui dia domina l'escenari espanyol, en particular en la condició de funcionari públic del PDI. Tanmateix, el marc legal que avui defineix el concepte de funcionari introdueix una important restricció a la construcció d'una veritable responsabilitat institucional, atès que hi ha limitacions objectives a la transferència de responsabilitat cap a la unitat bàsica de la universitat, el professor. Aquestes limitacions haurien de desaparèixer no tant fent desaparèixer la condició de funcionari com modificant-ne el marc legal; qüestió aquesta que va més enllà d'una reforma del sistema de govern de les universitats, però que hi té força influència.

Element 15. Redefinició de la figura de funcionari públic (introducció, amb les garanties adequades, de la capacitat real d'exigència de rendiment) i/o definició del personal amb tinença de plaça (*tenure*), garantia final de la llibertat de càtedra.

III. Personal d'administració i serveis

Un altre cop, una aproximació de màxims, que podria correspondre's amb un escenari a llarg termini, portaria a considerar la plena autonomia en la definició de llocs de treball i condicions laborals i econòmiques per al PAS de cada universitat. Tanmateix, la situació actual encara és molt lluny d'aquest aspecte, i segurament es fa necessari dissenyar un escenari de millora amb certa renúncia al nivell màxim d'autonomia possible. És per això que en el que segueix es manté el concepte de condicions laborals comunes en els sistema universitari públic, subjectes, en tot cas, al que estableixi la legislació laboral.

En termes generals, l'estructura de personal de la universitat catalana és hereva d'una visió obsoleta de la missió de la universitat, gairebé centrada exclusivament en la funció docent i dimensionada a partir de paràmetres no ajustats a les necessitats i exigències de la societat actual. En l'àmbit del PAS, la universitat pateix un dèficit clar de personal tècnic qualificat, de tècnics de suport a la docència i a la recerca i de gestors d'alt nivell per professionalitzar els rectorats, les gerències i la gestió en unitats acadèmiques. Així, els eixos que han de protagonitzar la política de PAS són la incorporació de personal tècnic i de gestió qualificat, la formació i capacitació del personal i la seva mobilitat, tant interna com externa, la qual cosa porta a haver de considerar, també, la millora dels processos d'accés i provisió i de les condicions laborals.

Accés i provisió. S'haurien de potenciar nous sistemes d'accés i selecció de personal que permetin la captació i retenció del talent i de professionals d'alta qualificació, així com la correcta adequació de les persones als seus llocs de treball de destinació. Les tècniques i les proves de selecció s'han d'adequar a les necessitats o als requeriments del lloc, i els mèrits per valorar s'han de supeditar a la definició del perfil professional del lloc, coneixements, aptituds i habilitats. D'altra banda, caldria prioritzar nous criteris de valoració en l'avaluació dels mèrits, de tal manera que la valoració del desenvolupament sigui preferent sobre altres mèrits com l'antiguitat o el grau consolidat.

Condicions laborals. La rigidesa i manca de flexibilitat actual en les polítiques de personal, condicionada per la forta regulació legislativa estatal i autonòmica, ha obert distàncies entre les condicions

laborals i salarials dels diferents col·lectius d'un mateix sistema universitari. Poder parlar de condicions laborals del personal universitari, sense distinció de col·lectius ni de règims contractuals, convergint tots en una mesa única de negociació, comportaria un estalvi important, tant econòmic com d'esforços de negociació, i conduiria a construir un entorn de treball més equitatiu i obert en igualtat d'oportunitats.

Promoció, carrera professional i avaluació del desenvolupament. Cal buscar un sistema que garanteixi el progrés professional a tot el PAS, directament vinculat al rendiment personal de cada empleat i a l'adquisició de determinades competències, i que permeti incentivar la flexibilitat en la dedicació i la participació en la consecució de la missió, la visió, els valors, la planificació i l'estratègia del sistema universitari. Per això es fa necessari, com a pas previ, universalitzar la carrera professional, és a dir, instaurar, en el cas del col·lectiu del PAS de les universitats públiques catalanes, una carrera professional d'abast universal i individual que sigui transparent, lineal, motivadora i progressiva. L'avaluació del desenvolupament ha de servir com a eina imprescindible per legitimar el treball públic; per això cal establir, de forma generalitzada, uns sistemes d'anàlisi que permetin conèixer com es porta a terme el treball que té encomanat cadascú. Un model possible és la gestió per competències, que hauria d'abastar totes les persones que integren l'organització.

Negociació. Pel que fa la imprescindible negociació de les condicions de treball, cal corregir l'actual fragmentació i singularització de la negociació en l'àmbit de les relacions laborals, mitjançant l'establiment dels mecanismes de coordinació que facilitin la simplificació d'interlocutors en la negociació col·lectiva. En aquest sentit, fóra recomanable la constitució d'una mesa general única de les administracions catalanes per a la negociació conjunta de les condicions de treball.

Element 16. Definició d'una carrera professional del PAS de les universitats públiques, amb avaluació del desenvolupament com a base per a la promoció professional i establiment d'una mesa general única.

Conclusions

La reforma de la governança del sistema universitari necessita, com s'ha volgut mostrar, una visió holística del sistema de coneixement del país, que ha de ser una prioritat si Catalunya no vol perdre el tren de l'Europa del coneixement. Així, no es tracta tant d'analitzar i provar de millorar el sistema de govern de les universitats, sinó més aviat de definir el sistema de coneixement (formació superior, recerca i innovació) com un element d'interès públic prioritari i establir-ne la governança conjunta. En fer-ho, s'evidencia la necessitat de garantir l'autonomia universitària i, al mateix temps, desenvolupar els mecanismes d'assignació de recursos, de seguiment i de control que maximitzin l'eficàcia i l'eficiència. És en aquest marc que es poden identificar els elements de governança que, a partir de la situació actual, cal desenvolupar o millorar. El present document identifica setze elements de governança prioritaris, que cobreixen totes les dimensions de l'autonomia universitària (la financera, l'organitzacional, l'acadèmica i la de personal), sense pretensió d'exhaustivitat:

Autonomia financera

1. Creació d'una agència de finançament de l'educació superior, la recerca i la innovació, que rebi anualment del govern els objectius, les prioritats i els recursos, que ha de distribuir de manera acordada i transparent a les diferents entitats responsables: universitats, instituts de recerca i centres tecnològics.
2. Transformació d'AQU en una agència d'avaluació de la qualitat i de l'impacte (amb diferents branques) de l'educació superior, la recerca i la innovació. Aquest element està relacionat amb el punt anterior per la necessitat de desacoblar el procés d'avaluació de la qualitat i l'impacte de l'establiment i l'aplicació de criteris de d'assignació.
3. Definició d'un òrgan de govern estratègic de la universitat i de supervisió de l'actuació executiva, de dimensions reduïdes, amb majoria de l'acadèmia, participació de representants de treballadors i estudiants, i participació directa de membres externs a la universitat. Aquest òrgan exerceix la titularitat de la universitat, necessària per a una actuació financera autònoma.

Autonomia organitzacional

4. Capacitat de decisió de l'òrgan de govern estratègic i de supervisió de la universitat perquè acordi el mecanisme i els criteris de selecció del responsable executiu de la universitat (rector/a), que ha de ser un acadèmic no forçosament membre de la institució en el moment de ser seleccionat. El rector/a té plena autonomia en l'exercici de la responsabilitat acadèmica i de gestió de la universitat i la representa davant qualsevol instància. Només respon davant l'òrgan de govern estratègic i de supervisió.
5. Integració dels responsables de les diferents unitats (centres/departaments/campus...) a l'equip directiu de la universitat, nomenat pel rector/a mitjançant mecanismes de participació que prevegin els estatuts. Cal evitar el conflicte de legitimitats actual i permetre la plena responsabilitat del qui la té davant tothom, l'òrgan de govern estratègic i de supervisió i la societat: el/la rector/a
6. Dotació de tots els òrgans de caràcter consultiu i participatiu que la universitat requereixi.

Autonomia acadèmica

7. Les universitats són responsables de definir la seva oferta de titulacions, condicionada a la seva capacitat d'especialització, el seu entorn d'influència i l'assoliment dels objectius globals d'eficàcia i eficiència que els marqui el govern, a través dels contractes programa amb l'agència de finançament.
8. Vinculació del finançament al nombre de crèdits matriculats per grans branques segons mòduls de cost, al nombre de titulats i a l'eficàcia i eficiència globals (en lloc de dependre de les titulacions concretes).
9. Definició dels currículums de les titulacions per part de la mateixa universitat, sense directrius externes i només sotmesa a les condicions imposades per l'acreditació i per l'eficàcia i eficiència global en l'ús de recursos.
10. Definició de *numerus clausus* per a un nombre reduït de titulacions de particular interès quant a servei públic (associades a serveis públics essencials). Per a la resta, l'administració en finança un màxim, en un esquema d'acord pluriennal. La universitat, si ho decideix i ho assumeix econòmicament, pot matricular més estudiants.
11. Manteniment d'un sistema comú d'accés a l'educació superior, basat en el principi d'igualtat de mèrits i capacitat, que garanteix l'equitat.

Autonomia de personal

12. Manteniment d'un sistema nacional d'acreditació per a contractació estable i supressió de limitacions a la contractació temporal.
13. Flexibilització de les taules salarials del PDI, amb introducció de complements retributius associats a resultats. Reconeixement del lideratge científic.
14. Capacitació de degans/directors per decidir, en el marc de les seves competències i de la legislació laboral, sobre complements salarials i avaluació per a la promoció professional.
15. Redefinició de la figura de funcionari públic (introducció, amb les garanties adequades, de la capacitat real d'exigència de rendiment) i/o definició del personal amb tinença de plaça (*tenure*), garantia final de la llibertat de càtedra.
16. Definició d'una carrera professional del PAS de les universitats públiques, amb avaluació del desenvolupament com a base per a la promoció professional i establiment d'una mesa general única.

Universitat Rovira i Virgili

El present document pretén exposar les propostes de l'autor sobre la reforma del model de governança a partir d'una aproximació holística i funcional. El punt de partida per a un disseny d'un sistema de governança hauria de ser la identificació de la funció que ha d'acomplir, que remet a la consideració del perquè de la definició de l'autonomia universitària. La institució universitària ha de garantir, pel bé de la societat, que la seva actuació en generar i transmetre coneixement no respon a interessos grupals de cap tipus. Constitueix un servei públic que ha d'actuar amb autonomia, i aquesta actuació inclou tots els mecanismes de presa de decisió, tot el sistema de governança que, des d'aquesta perspectiva, es configura com el garant de la prestació del servei públic d'educació superior i recerca amb la màxima eficiència, alhora que lliure de la influència d'interessos polítics, econòmics o religiosos.

A partir de les conclusions de l'estudi *University Autonomy in Europe II. The Scorecard* i de la situació actual del sistema universitari, de recerca i innovació de Catalunya, l'autor proposa un conjunt concret d'elements de governança que cobreixen totes les dimensions de l'autonomia universitària. L'estudi fa referència explícita al sistema universitari de Catalunya, però les conclusions i el seu fonament tenen una aplicabilitat més general.

Universitat Rovira i Virgili

Edita: Publicacions URV [www.publicacionsurv.cat] · 1a edició: febrer del 2013 · DL: T-205-2013